

LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT DANS LE DÉBAT POLITIQUE

ANALYSE THÉMATIQUE DE DEUX DISCOURS PARLEMENTAIRES

PAR

Stéphane ENGUÉLÉGUÉLÉ

CURAPP - CNRS

La Conférence internationale de Copenhague de 1935 sur l'unification du droit pénal considère comme politiques "*les infractions dirigées contre l'organisation et le fonctionnement de l'État, ainsi que celles qui sont dirigées contre les droits qui en résultent pour les citoyens*"¹ ; l'infraction politique se caractériserait ainsi par l'atteinte particulière qu'elle constitue pour l'ordre politique au sens large. Cette solution est d'ailleurs majoritairement retenue en jurisprudence où, depuis la célèbre "affaire Gorguloff", on opte pour une appréciation objective de la délinquance politique². Les atteintes à la sûreté de l'État évoquent dans le code pénal les infractions ayant pour but de "*compromettre l'existence de la nation ou d'en modifier la structure constitutionnelle*"³, et tendent, en définitive, à protéger l'ordre constitutionnel. Les dispositions du Livre IV du nouveau code pénal relatives aux atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation⁴ (trahison, espionnage, sabotages,

1. Cité par Merle (R.), Vitu (A.), *Traité de droit criminel*, Paris, Cujas, tome 1, 1984, p. 507.

2. Pradel (J.), Varinard (A.), *Les grands arrêts du droit criminel*, Paris, Dalloz, tome 1, 1995, pp. 517 et s.

3. Merle (R.), Vitu (A.), *Traité de droit criminel. Droit pénal spécial*, Paris, Cujas, tome 1, 1982, p. 37.

4. Dans cette catégorie, le législateur range l'indépendance et l'intégrité du territoire national, la forme républicaine des institutions, la "sécurité de la nation", la protection des moyens de la défense nationale et de la diplomatie, la sauvegarde du potentiel scientifique et économique de la nation, la sauvegarde de l'équilibre du milieu naturel et de l'environnement, le patrimoine culturel de la nation (article 410 -1).

fourniture de fausses informations, attentats et complots, mouvements insurrectionnels, terrorisme...) et aux atteintes à l'autorité de l'État (attroupements, manifestations illicites, réunions délictueuses...) ont la même finalité, c'est-à-dire parer à la violence politique. Celle-ci se distingue de la violence de droit commun par le risque qu'elle recèle de "mettre en cause l'existence même de l'État ou ses institutions"⁵ ; c'est une forme de contestation de la légitimité de l'ordre établi qui se déploie à une plus ou moins grande échelle⁶ par référence à une idéologie ou une doctrine politique. La reconnaissance de la délinquance politique marque en droit pénal une avancée de l'éthique libérale, puisque désormais, le délit dit "politique" peut être "sinon admis, du moins compris, [et être] générateur d'un statut de faveur pour son auteur"⁷. Or, comment justifier la protection pénale de l'ordre politique et l'institution de mécanismes spéciaux de réaction pénale contre les désordres politiques, et comment comprendre la tonalité consensuelle des processus politiques qui ont pour objet la sûreté de l'État ?

L'existence des dispositifs de lutte contre les atteintes à l'État et à la démocratie représentative trouverait un fondement dans l'impossibilité commune aux démocraties pluralistes de faire reposer la lutte contre la délinquance politique sur une légitimité unique⁸. Dans la société libérale, l'ordre repose sur un arbitrage permanent réalisé par le droit entre des groupes en conflit : la société est traversée de contradictions et d'affrontements que seul le droit peut stabiliser ; la forme du système pénal (incriminations, pénalités...) ne serait que la cristallisation d'un arbitrage entre les acteurs sociaux ; pour tous, il n'y a d'autre alternative que la "soumission à la règle de droit [dont] la fonction est foncièrement conservatrice, l'interaction des divers groupes ayant tendance finalement à se neutraliser et le dénominateur commun qui se dégage tendant toujours vers le compromis"⁹. L'ordre politique peut certes avoir un fondement révolutionnaire : produit de l'imposition d'une rationalité inédite primant toutes les autres thèses en présence, il est le résultat d'un processus violent qui vise à réaliser un projet social et politique original par l'élimina-

5. Guidicelli-Delage (G.), "Livre IV. Les crimes et délits contre la nation, l'État et la paix publique", in *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1993, p. 496.

6. Cette posture est décisive pour comparer la violence politique de l'auteur d'un tag injurieux inscrit sur un édifice culturel à la violence d'une minorité séparatiste, celle d'un groupe terroriste, ou des inspirateurs d'un mouvement insurrectionnel.

7. Koering-Joulin (R.), "Infraction politique et violence", in *JCP I* 1982, 3066.

8. De fait remarque Jacques Lagroye, la légitimation qui renvoie aux processus visant à produire chez les assujettis la conscience ou la croyance dans le bien fondé de l'ordre social n'est pas donnée et ne peut être considérée comme figée ; avec les dynamiques de légitimation, on est en présence de processus fondamentalement conflictuels, dont l'issue est conditionnée par la capacité des différents systèmes de représentation à s'intégrer mutuellement et à s'harmoniser entre eux sur une base commune. Lagroye (J.), "La légitimation" in Crawitz (M.), Leca (J.), *Traité de science politique*, Paris, P.U.F., 1985, tome 1, pp. 459 à 464 notamment.

9. Szabo (D.), "Ordre social, socialisation et criminalité. Essai sur les fondements de la légitimité de la protection de l'ordre public", in *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1971, p. 9.

tion des références normatives alternatives ; cette analyse est exclue dans les systèmes pluralistes : refusant toute imposition de choix politiques et idéologiques par la violence¹⁰, ces systèmes réprouvent les initiatives qui aboutiraient au renversement des institutions publiques.

La protection pénale de l'ordre est dès lors essentiellement conservatrice, au sens où elle tend à perpétuer une espèce de "statu quo politique et institutionnel" ; tout se passe comme si la pérennité des monopoles régaliens était indissociable de l'existence d'un arbitraire insusceptible d'une reconnaissance formelle, mais devant toujours être entretenu et réaffirmé de manière implicite. Car les positions de pouvoir politique sont convoitées par des acteurs périphériques et sans cesse exposées à la contestation ; ainsi, remarque B. Lacroix, "il est d'autres pouvoirs dans la société, socialement constitués, et qui coexistent le plus souvent avec le pouvoir politiquement organisé sous le visage de l'État. Celui-ci peut d'ailleurs se voir menacé par leur existence. Chaque jour, son « action » l'expose au démenti"¹¹ ; il semble soumis à la nécessité de réaffirmer l'autorité et le bien fondé de l'ordre établi, perçu comme la synthèse des priorités portées par les différents groupes et catégories sociales ; la rhétorique de la "volonté générale", de la "volonté nationale" ou "populaire" vise à ainsi légitimer à un moment donné, la configuration des rapports sociaux et politiques. Dans le même temps, le politique procède à l'édictation ou à la mobilisation de législations pénales spéciales pour traiter les contestations violentes de l'ordre établi, les contestataires étant assimilés à des délinquants politiques, des subversifs. La délégitimation des actes de délinquance politique ne peut opérer qu'à la marge, c'est-à-dire sur le mode de l'implicite qui cadre mieux avec l'éthique de la liberté et de la démocratie.

Pour certains auteurs¹², la répression pénale repose sur un accord de base raisonnable au sein de la société sur les finalités de la peine et les buts à assigner au système pénal ; les processus pénaux seraient dynamisés par un consensus exprimant l'adhésion des différentes catégories sociales à un projet commun auquel est asservie la répression pénale. Pour d'autres en revanche, la société étant par nature conflictuelle, la stigmatisation des déviations n'est qu'un processus dissensuel, c'est-à-dire travaillé par des oppositions fondamentales sur les choix pénaux et la stratégie anti-criminelle¹³. Les processus dynamiques ayant pour objet la criminalisation de la délinquance politique ne

10. La thématique de la civilité en démocratie est à cet égard un ressort de l'encadrement de la compétition politique et un moyen de contrôler la pertinence des ressources mobilisées par les acteurs sociaux autour de l'allocation autoritaire des valeurs.

11. Lacroix (B.), "Ordre politique et ordre social. Objectivisme, objectivation et analyse politique", in Grawitz (M.), Leca (J.), *Traité de science politique*, Paris, P.U.F., 1985, tome 1, pp. 479-480.

12. Sur ces recherches voir Robert (Ph.), Faugeron (C.), *La justice et son public : les représentations sociales du système pénal*, Paris, Méridiens Klincksieck, collection médecine et hygiène, 1978, pp. 7 et s.

13. Robert (Ph.), Faugeron (C.), *Les forces cachées de la justice. La crise de la justice pénale*, Paris, Le Centurion, Collection Justice humaine, 1980, *op. cit.* p. 195 et *infra*.

se présentent cependant pas de manière aussi tranchée. On assiste toujours au croisement de deux logiques. Malgré l'opposition de conceptions différentes de la répression pénale et de l'ordre politique, les compétiteurs conviennent qu'il est un impératif supérieur à atteindre : la sûreté de l'État.

La défense de l'ordre établi et plus généralement la protection du politique incitent les protagonistes à transiger sur le principe d'un ordre pénal exceptionnel. Pour les acteurs politiques, la répression pénale des violences politiques est donc une nécessité politique car, comme le remarque Guizot, *"quand l'ordre public est menacé, quand les formes générales du gouvernement ou les personnes qui représentent ces formes sont attaquées, c'est la société qui est en péril [...] Bien qu'on s'en ennuie, on ne doit point se laisser de le redire, le pouvoir n'existe que pour la société ; tous ses droits correspondent à sa mission"*¹⁴ ; mais cette forme de répression pénale n'est concevable en démocratie que dans le cadre d'un droit spécial, dont les traits renouvellent le caractère exceptionnel du politique et des institutions publiques ; la dimension dérogatoire de ces dispositions s'explique par la contrainte qui pèse sur le politique de réaffirmer en permanence sa position privilégiée par rapport aux acteurs qui rivalisent avec lui pour l'allocation autoritaire des valeurs, sans remettre en cause le discours sur l'essence démocratique de l'organisation politique¹⁵. Asservie à la lutte contre les désordres politiques, la répression pénale n'a qu'une fonction de conservation de l'ordre politique et social¹⁶ ; elle requiert des différents acteurs politiques participant à sa mise en forme, l'adhésion à un consensus de base sur l'opportunité du traitement pénal de la délinquance politique.

Cette hypothèse peut être mise en évidence par l'analyse comparative de deux débats : la discussion parlementaire de la loi anticasseurs en 1970 et l'élaboration parlementaire du Livre IV du code pénal. Les deux processus s'inscrivent dans des contextes radicalement différents. Faisant suite aux événements de "mai 68" qui ont fait vaciller la République, la loi anticasseurs est la réponse que le politique apporte, entre mai et juin 1970, à l'agitation sociale qui, partie de l'université, menaçait à nouveau de gagner le pays. Intervenant dans un contexte de forte mobilisation sociale et politique autour des thèmes de l'ordre public et des libertés politiques, la loi qu'un futur Président de la République qualifiera de "scélérate", se donne à voir comme une réponse

14. Guizot (F.), *De la peine de mort en matière politique*, Paris, Fayard, 1984, p. 160.

15. Il n'est qu'à voir les réticences, qui ne sont pas que techniques, à qualifier de politiques un certain nombre d'infractions dont l'assassinat d'un chef de l'État (Crim. 20 Août 1932, Gorguloff, *D. P.* 1932, 121, Conclusions Procureur général Matter) ou les actes de terrorisme, même si la chambre criminelle a retenu le caractère politique de certaines infractions pour l'application de la contrainte par corps (Crim., 23 Février 1954, *D.* 1955, p. 465, Rapport Patin).

16. En ce sens mais dans une perspective (la justice politique étant considérée comme "agent du pouvoir" et non pas du "politique") à laquelle nous n'adhérons pas : Charvin (R.), *Justice et politique (Évolution de leurs rapports)*, Thèse Paris, LGDJ, 1968, p. 322 notamment.

ponctuelle à un risque politique de déstabilisation de l'État et de ses institutions. Le débat parlementaire se déroule dans le cadre d'assemblées qui "ouvrent" leurs délibérations aux yeux de publics larges, comme pour manifester aux yeux de ces "spectateurs", qu'à l'urgence du moment doit coïncider la célérité de la réaction étatique, et la fermeté de la répression. Le traitement parlementaire du Livre IV du code pénal est, en revanche, un processus feutré, ouvert à la participation d'un nombre extrêmement réduit de parlementaires et peu répercuté à l'extérieur de l'arène politique ; le débat tranche d'avec la discussion des livres II et III et surtout du Livre I qui se caractérisent par l'importance du nombre d'orateurs et par la forte densité des mobilisations extérieures au champ politique. Les dispositions du Nouveau code pénal intéressant la défense de l'État et du politique¹⁷ sont adoptées dans le secret d'une Assemblée majoritairement composée de juristes. Ces débats, au cours desquels le politique se saisit des atteintes les plus graves contre la sûreté de l'État peuvent cependant faire l'objet d'un rapprochement qui indique la singularité de l'attitude des professionnels de la politique face aux infractions susceptibles de mettre en cause les monopoles régaliens. Comme le traitement parlementaire du Livre IV¹⁸ à l'occasion duquel le politique se saisit des atteintes les plus graves contre l'État, la discussion parlementaire de la loi anticasseurs est le lieu du croisement de deux logiques. D'abord, une logique conflictuelle, qui donne à voir le traitement des délinquances politiques comme un processus dissensuel, où s'affrontent des acteurs politiques que séparent leurs conceptions de l'ordre social. Ensuite, une logique plus consensuelle qui contraint les acteurs politiques à coopérer sur le principe d'un droit pénal spécial appliqué à la lutte contre les désordres politiques.

I - LA DIMENSION CONFLICTUELLE DU "DÉBAT DE SÛRETÉ DE L'ÉTAT"

Lorsqu'au début du mois d'avril 1970, Jacques Chaban-Delmas annonce sur les plateaux de la première chaîne que "*les casseurs seront les payeurs*", le Conseil d'État est déjà saisi d'un projet de loi qui doit permettre, en brisant l'agitation menée par les groupes d'extrême gauche, d'instituer un nouveau régime de responsabilité pour les infractions de violence commises lors de rassemblements. Cette prise de position engendre un déferlement de protestations des formations politiques de gauche qui, sur le registre de l'atteinte aux libertés publiques, dépeignent l'initiative gouvernementale comme liberticide. Sans considérer ces positions comme des protestations de circonstance, il faut les caractériser comme les éléments d'une stratégie politique dans un "jeu à dynamique mixte", c'est-à-dire, pour reprendre la grille d'analyse suggérée par

17. Dans une harangue dont elle a le secret, Nicole Catala, ténor du débat pénal dénonçait le fait que le Livre IV soit discuté en dernier, alors même qu'il pose les bases de l'organisation de l'État et les jalons de l'ordre social que le droit pénal doit garantir.

18. Projet de loi n° 2083 Assemblée nationale 1991 ; Rapport Colcombet n° 2244 ; Débats parlementaires à l'Assemblée nationale 7-8-9-10 octobre 1991.

Michel Dobry, des configurations de jeu dans lesquelles, les compétiteurs font coexister le compromis et le conflit dans leurs lignes d'action : se dissociant des mouvements gauchistes dont ils dénoncent les agissements, les acteurs politiques de la gauche modérée et les communistes participent à la délimitation de "l'espace politique légitime" duquel les gauchistes se trouvent de fait exclus. Ce faisant, ils rejoignent, dans une collusion singulière, les protagonistes de droite qui, "au nom de l'ordre", fustigent les gauchistes et les quelques personnalités de la majorité (les barons de l'UDR et parmi eux les "durs" du gaullisme) dont les "humeurs" peuvent contrarier l'entreprise de reformulation des règles du jeu politique qui, implicitement est à l'œuvre. Composante d'un "jeu à dynamique mixte", ces transactions n'occulent cependant pas les affrontements que dynamisent des représentations opposées de l'ordre social.

A) Violence politique et "défense de l'État"

Pour les parlementaires de la majorité conservatrice, faire retour à l'ordre c'est adapter le droit à la "casse subversive". Légiférer contre les casseurs c'est choisir entre l'ordre et la déraison, laquelle consisterait à céder à la violence. Restaurer l'ordre public suppose que le vandalisme soit combattu et que, sur toute l'étendue du territoire, les "minorités agissantes" soient neutralisées ; il incombe à l'État de mettre un terme aux désordres en punissant les casseurs : "*devant assurer l'ordre public, le gouvernement doit faire cesser [les] provocations en sanctionnant leurs auteurs qui jusqu'alors bénéficient, à défaut d'une législation appropriée, d'une relative impunité*"¹⁹. Le devoir du politique est de pourchasser avec les moyens du droit un danger qui peut conduire l'État à des aventures périlleuses. Ce discours de l'ordre invoque parfois de manière paradoxale les libertés pour justifier l'institution de procédés de répression autoritaires ; on le voit dans l'association insolite qu'opèrent quelques parlementaires entre la nécessité d'une réaction pénale ferme et la défense des libertés publiques : en restaurant l'autorité de l'État, en recourant à des procédures exceptionnelles de lutte contre la "casse" et en s'assurant que la légitimité de l'État n'est nulle part contestée, le législateur manifesterait que "*l'autorité de l'État constitue la plus solide et la meilleure garantie pour la liberté des citoyens*"²⁰ ; tout se passe dans ce discours comme si l'exercice des libertés publiques supposait l'existence d'une autorité étatique forte. Il décrit parfois la situation comme dramatique, en assimilant les casseurs à des criminels dangereux : préméditant leurs actions de destruction et de déstabilisation, organisés en commandos qui ont recours aux techniques de la guérilla urbaine, ils n'ont, pour seul but, que de "*provoquer le désordre pour le désordre, de détruire tout ce qui peut l'être, d'exercer des voies de fait contre les personnes, de provoquer l'indignation ou l'inquiétude parmi les citoyens*"²¹. Dénonçant les "incendiaires" et les auteurs de "raids" contre la

19. Mazeaud (P.), in *J.O. Assemblée nationale*, 2ème séance du 29 avril 1970, p. 1400.

20. Rolland (H.), *Ibid.*, p. 1413.

21. Pléven (R.), in *J.O. Assemblée nationale*, 1ère séance du 11 avril 1970, p. 1383.

société qui ont déclaré la guerre à la République, les parlementaires dépeignent les casseurs comme des ennemis de la liberté ; ils seraient mus par des penchants malsains, d'où la mobilisation des images de destruction pour rendre compte de leurs actes : "saccager par simple plaisir", "passion malsaine", "casser impunément", "détruire pour détruire". Tout se passe comme si, à chacune de leurs actions de violence, les casseurs mettaient en cause les fondements même de la société. Ce discours manifeste, on le voit, une aversion caractérisée contre toutes formes de désordre.

Le Livre IV est le dernier volet de la réforme du Code pénal : lorsqu'il vient en débat à l'Assemblée nationale, le garde des Sceaux a chargé la direction des affaires criminelles et des grâces de l'élaboration du projet de Livre V, qui doit établir une synthèse des textes pénaux plus spécifiques (santé publique, construction...) ; le texte relatif aux atteintes à l'État, la nation et la paix publique achève la phase parlementaire de confection des quatre premiers titres du Code pénal. Le débat parlementaire voit l'opposition de plusieurs catégories de locuteurs. Les premiers adossent leurs stratégies argumentatives, comme certains protagonistes du débat anticasseurs, à l'idée que la répression pénale vise à assurer la protection de l'État : il est nécessaire de garantir la paix et la sécurité dans la cité, et urgent, dans certaines circonstances, de défendre les fondements de l'État en assurant la pérennité de son autorité. L'institution d'incriminations spécifiques de la violence politique se justifie par la nécessité de défendre les pouvoirs institués par la constitution. Le Livre IV du code pénal est considéré comme le rempart contre les périls que la délinquance politique peut faire peser sur l'État. Incriminer les actes se rapportant à cette forme de criminalité revient dès lors à protéger l'ordre politique en neutralisant "*les agissements tendant à entamer par la force, la stabilité et la capacité de lutte du pays*"²² ; en renforçant la criminalisation des atteintes à l'État, on donne aux institutions les moyens de se protéger contre les infractions dont elles peuvent être victimes, et mettre en cause la stabilité et la sécurité des organes régaliens. Pour ces intervenants qui agissent sur le registre de la "défense de l'État", le politique a une fonction supérieure d'intégration et de mise en ordre de la société, et doit être capable de satisfaire à cette mission en toutes circonstances ; il y a dans ce discours, comme dans le débat "anticasseurs" une aversion singulière à l'égard du désordre et de la violence, qui peuvent mettre en cause les fondements de l'État. L'objectif est, en fin de compte, de protéger l'État, ses appareils, et donc le régime. Il est dès lors indispensable d'adopter une conception extensive des intérêts fondamentaux de la nation, qui permette d'y intégrer tout ce qui se rapporte à l'organisation sociale et politique du pays. Débattre des atteintes à la sûreté de l'État c'est aussi, en effet, procéder à la qualification de ces actes : certains locuteurs regrettent par exemple "*qu'au-delà des rouages de la puissance publique, [on] n'assure pas une protection légale à certains principes ayant valeur constitu-*

22. Sapin (M.), in J.O. *Débats parlementaires*, Assemblée nationale, 1ère séance du 7 octobre 1991, p. 4209.

tionnelle [...], le principe de laïcité de l'État et de ses administrations, notamment dans l'éducation nationale"²³ ; il faut, selon ces locuteurs, légiférer dans l'esprit de la Vème République, c'est-à-dire, en ne ménageant pas les délinquants qui narguent, en moquant son autorité, les principes sur lesquels repose l'organisation de l'État ; mobilisant l'image d'un État fort, ils valorisent les législations criminelles permettant de garantir la continuité des institutions étatiques, en toutes situations : *"pour nous gaullistes, la nécessité d'un État fort, respecté, remplissant efficacement ses missions fondamentales, assurant la sécurité des personnes et des biens est une priorité. La paix civile, la prospérité de la nation, l'épanouissement des citoyens ne peuvent se réaliser que sous la sauvegarde d'un État qui garantisse pleinement l'application des lois et l'exercice des libertés"*²⁴ ; car l'État a une fonction de tutelle et de protection de la société.

La violence politique est considérée de manière extensive : elle englobe toutes les manifestations de refus de l'autorité et de contestation ouverte de l'ordre politique légitime. Mais instituer des dispositifs spéciaux de traitement des délinquances politiques, c'est aussi adapter la réaction pénale aux nouvelles menaces criminelles ; l'incrimination des atteintes à la sûreté de l'État a, de fait, une dimension prospective puisqu'elle doit permettre de saisir, par-delà les infractions "actuellement répertoriées", celles qui sont liées à l'évolution des mœurs, des sciences et des techniques, ainsi qu'à l'évolution des périls qui pèsent sur la sécurité de l'État. Les intérêts traditionnels de l'État (indépendance, intégrité du territoire, forme républicaine des institutions, moyens de la défense et de la diplomatie et sauvegarde de la population...) se sont désormais élargis et intègrent l'équilibre du milieu naturel et l'environnement ainsi que les éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la nation ; il faut dès lors défendre l'État, et "TOUT" son patrimoine, contre les initiatives qui peuvent le viser ; il est de fait essentiel d'étendre la répression aux atteintes contre le patrimoine culturel²⁵ : la culture réfère à l'âme du peuple ; elle traduit l'existence d'une histoire et d'une mémoire collective indispensables à la légitimation de l'État ; elle peut faire l'objet d'attentats touchant le "génie français". Avec les atteintes au patrimoine culturel, on est en présence d'actions qui viseraient la France dans ce qu'elle peut avoir de spécifique et d'original : *"savez-vous quelle peine serait infligée à quelqu'un qui mettrait une bombe au Panthéon ? [...] Lorsqu'une bombe avait été déposée au Château de Versailles par des autonomistes bretons, il s'agissait manifestement de s'attaquer à ce qui était considéré comme un symbole culturel. Si l'on avait dit aux français que les auteurs de cet acte n'encourraient qu'une peine d'un mois à 2 d'emprisonnement, ils n'auraient pas compris"*²⁶.

23. Catala (N.), in J.O. Débats parlementaires, Assemblée nationale, 2ème séance, 7 octobre 1991, p. 4213.

24. Ibid. p. 4212.

25. François Colcombet (rapporteur, Parti socialiste) avait par amendement n°1 proposé de modifier la rédaction de l'article 410-1 du code pénal en incluant dans la liste des intérêts fondamentaux de la nation, le "patrimoine culturel".

26. Colcombet (F.-V.), in J.O. Débats parlementaires, Assemblée nationale, 1ère séance 7 octobre 1991, p. 4224.

B) Désordres politiques et protection de la «République»

Certains locuteurs mettent en avant la nécessité, plutôt que de défendre l'État, de protéger la «forme républicaine» des institutions ; il ne s'agit plus de s'attacher au traitement des périls qui peuvent mettre en cause l'État, mais, par son biais, d'assurer la pérennité et la continuité de la République : «*ma première interrogation concerne l'article 410-1 qui fait référence à la protection de la nation. N'aurait-il pas mieux valu faire référence à la «République» ? [...] «crimes et délits contre la Nation, l'État et la paix publique» [...] Ne fallait-il pas parler en premier lieu de République [...] ? Pourquoi ne pas faire référence à la «République» ?*»²⁷.

Dans le traitement pénal des désordres politiques, la notion d'«institutions républicaines» permet de véhiculer une représentation du fonctionnement des pouvoirs publics, inhérent à la forme actuelle de gouvernement : elle permet d'attester que «*les institutions telles qu'elles fonctionnent sont consubstantielles au régime républicain, [et qu']on ne saurait les remettre en cause sans compromettre du même coup la République elle-même*»²⁸. Les discours qui s'adossent à ce thème ont une double fonction. D'abord, une fonction de sélection dans la mesure où ils permettent d'évaluer la conformité de lignes d'action et de discours tenus par les acteurs opérant en dehors du champ politique, par rapport à la représentation légitime du jeu des institutions publiques. Ensuite une fonction de ségrégation, puisqu'ils permettront de qualifier d'«antirépublicains», de délinquants politiques, les acteurs qui défendront des stratégies politiques contradictoires avec l'idée de «République» ; le républicain prendra toujours le parti de «*défendre les institutions telles qu'elles sont contre tous ceux qui entendent les remettre en question*»²⁹. La «forme républicaine des institutions» c'est l'agencement des pouvoirs et l'organisation légitimes des mécanismes de dévolution de l'autorité politique en démocratie ; la répression pénale doit prévenir toute remise en cause de cet équilibre : incriminer l'insurrection vise par exemple à «conserver la République» contre les tentatives de déstabilisation de ses institutions et la mise en cause de l'intégrité de son territoire ; si tant est que «*les ennemis de la République*»³⁰ sont tous ceux qui contestent le jeu parlementaire et l'agencement des pouvoirs publics, les violences insurrectionnelles visent à «renverser la République» ; elles sont associées à la «dictature», aux «aventures politiques» dont la République peut toujours faire les frais : «*lorsqu'un apprenti dictateur vient annoncer à la télévision que, désormais c'est lui le*

27. Bonnemaïson (G.), in *J.O. Débats parlementaires* Assemblée nationale, 1ère séance 7 octobre 1991, pp. 4217 - 4218.

28. Berstein (S.), «Les institutions républicaines au début du XIX^e siècle», in Berstein (S.), Rudelle (O.), *Le modèle républicain*, Paris, P.U.F., 1992, p. 147.

29. Berstein (S.), *op. cit.*, p. 152.

30. Hyst (J.-J.), in *J.O. Débats parlementaires*, Assemblée nationale, 1ère séance 7 octobre 1991, p. 4212.

*patron, et ordonner à telle ou telle administration de cesser son activité, je crois, même si ce n'est pas une action violente, qu'il s'agit d'un mouvement insurrectionnel*³¹.

La référence à la République reflète, plus généralement, une manière de lire l'ordre politique ainsi que la configuration des institutions politiques en démocratie. Contrairement au discours sur la défense de l'État qui est sous-tendu par une certaine représentation de l'exercice du pouvoir politique, la mobilisation du thème de la République traduit la volonté de légitimer une certaine vision des rapports politiques et du jeu des institutions. Alors que l'usage du thème de la "défense de l'État" est sous-tendu par une représentation singulière de l'autorité et des modalités du pouvoir, l'utilisation de la catégorie "République" trahit une conception déterminée de l'agencement des institutions et du rapport entre les pouvoirs dans le cadre de la démocratie.

C) Répression pénale des désordres politiques et défense des libertés publiques

Le thème des "libertés publiques" est un référent que beaucoup de protagonistes du débat de sûreté de l'État mobilisent à l'appui de leurs stratégies argumentatives. Lors du débat anticasseurs, les parlementaires de l'opposition présentaient le projet du gouvernement comme un texte liberticide. Inutile et dangereux, le texte du gouvernement serait le maillon d'une chaîne de la répression où l'arbitraire ne viserait qu'à masquer les faiblesses de l'État : *"la Cour de sûreté fonctionne. Vous avez dissous les organisations à votre gré. Vous avez arrêté tour à tour les distributeurs de tracts et les distributeurs de journaux sur la voie publique [...]. Chaque fois qu'il vous a été possible d'arrêter un délinquant ou un présumé coupable, vous avez trouvé une loi, un texte vous permettant de punir. Ceux que vous n'avez pas frappé ce sont ceux que vous n'avez pas trouvés"*³². Pour ces intervenants, ce texte aboutira à détruire l'équilibre patiemment conquis en République entre l'ordre et les libertés ; car la répression pénale de la violence ne se conçoit que dans les limites du droit c'est-à-dire, dans la mesure de la protection des libertés publiques ; or : *"l'article 314 constituera une atteinte au droit de réunion et de manifestation [...]. Ce texte n'est pas digne d'entrer dans l'anthologie de notre droit. Il est contraire aux principes démocratiques. Il ouvre la porte à l'aventure, à l'arbitraire, au despotisme"*³³. Loin de répondre à un besoin social, le projet du gouvernement est considéré comme un prétexte ; en fait, ses véritables destinataires sont les organisations politiques et syndicales, ainsi que le monde des travailleurs ; il présente dès lors le risque d'un amalgame entre les violences extrémistes et les revendications légitimes du monde du tra-

31. Paecht (A.), in *J.O. Débats parlementaires*, Assemblée nationale, 2ème séance 7 octobre 1991, p. 4238.

32. Mitterrand (F.), in *J.O. Assemblée nationale*, séance du 11 avril 1970, p. 1388.

33. Chazelle (R.), *Ibid.*, p. 1405.

vail. La dénonciation des atteintes que le projet peut comporter pour les libertés se double donc de la mise en cause de son inspiration politique ; confondant les "causes" et les "effets", le gouvernement ferait l'économie d'une analyse des raisons du déferlement de la violence : expression d'un mécontentement et d'un malaise du monde du travail, la violence sociale des groupes concernés par le texte commande que ses causes soient analysées et prises au sérieux ; telle n'est pas la démarche du gouvernement : il "*s'attelle aux conséquences en refusant de rechercher les causes. Il veut ne pas guérir le pays des désordres autrement que par la prison, la répression [...]. Croyez-vous que les quelques commandos de jeunes ne seraient pas réduits à rien si l'immense jeunesse studieuse trouvait dans votre politique une espérance pour un avenir meilleur ?*"³⁴. Les interventions construites sur le registre des libertés dénoncent aussi la remise en cause par le projet, de la longue tradition d'individualisation de la responsabilité pénale : désormais, les leaders politiques et syndicaux pourront être poursuivis et de simples passants pourront être appréhendés à proximité d'une manifestation sans même que ne puisse être prouvée leur participation directe aux violences. Le principe n'est plus la responsabilité individuelle du délinquant, mais la responsabilité collective, et la présomption de culpabilité. Victoire de l'individu et triomphe des libertés sur l'arbitraire et l'absolutisme, la responsabilité individuelle est remise en cause par un texte qui condamne à la désuétude des principes solidement ancrés en droit pénal : "*à contre courant de la longue tradition de notre droit qui a créé l'individualisation des peines et délits, qui fait reposer l'infraction sur la faute, sur la responsabilité personnelle, sur le choix, donc la liberté, vous faites ressortir cette responsabilité collective qui, au Moyen-Age pesait sur certaines collectivités religieuses minoritaires*"³⁵.

Intervenant sur le registre des libertés, certains acteurs dénoncent aussi systématiquement les dispositions du projet de Livre IV qu'il considèrent comme contraires à la démocratie et au respect des droits fondamentaux de la personne humaine. Pour ces locuteurs, le projet renfermerait en germe de graves menaces pour les libertés politiques ; il trahirait une volonté de réprimer systématiquement les mouvements populaires. Convoquant des épisodes législatifs jugés scandaleux (la loi anticasseurs, les lois de répression des anarchistes du siècle dernier...), ces intervenants veulent manifester qu'une menace redoutable pèse sur "*les combattants de la liberté*" : "*en incriminant les dégradations et détériorations, même si elles ne sont pas provoquées par explosion, ne risque-t-on pas de ressusciter la loi anticasseurs en visant toutes les manifestations, donc les participants et les organisateurs, qui n'en sont pas responsables, au cours desquelles vitrines et arbres seraient détruits par provocation policière ?*"³⁶. Recourant au registre de la dramatisation, les acteurs politiques qui invoquent les "libertés" redoutent que le projet de loi ne

34. Chazelle (R.), *op. cit.*, p. 1404.

35. *Ibid.*

36. Millet (G.) in J.O. *Débats parlementaires*, Assemblée nationale, 1ère séance 7 octobre 1991, p. 4215.

permette l'instauration d'un régime politique liberticide, dans les mains duquel des démocrates auraient mis des instruments de répression dangereux et préjudiciables pour les droits fondamentaux des citoyens : "Si nous adoptions un texte qui, par son imprécision permettrait de s'attaquer aux libertés, nous aurions forgé des armes qui pourraient être engagées contre la liberté des citoyens"³⁷. Certaines catégories sociales et professionnelles seraient prioritairement visées par le législateur pénal qui souhaite les éliminer : ce sont les "agriculteurs mais aussi les nombreux mouvements sociaux qui contestent la politique conduite à l'heure actuelle"³⁸, lesquels peuvent tomber sous le coup de la répression. La loi pénale est décrite comme visant à mettre en œuvre un violence étatique à finalité politique, pour brider toute velléité d'expression des mécontentements de différentes catégories sociales. Le thème des "libertés publiques" est dès lors un moyen de convoquer dans la joute, des "catégories représentables" dont les compétiteurs redoutent la limitation des droits. Ces publics larges que les joueurs convoquent dans l'affrontements sont érigés en "arbitres" d'un conflit dans le cadre duquel se décide, en définitive, la protection de leurs droits fondamentaux.

Comme le débat "anticasseurs", la discussion parlementaire du Livre IV du code pénal donne ainsi à voir une structure originale, qui tranche d'avec le débat pénal "classique". Dans le débat pénal "ordinaire", certains arguments sont mobilisés qui se ramènent à des clivages travaillés par l'histoire. Les oppositions pertinentes passent entre deux axes. D'abord, un axe où s'opposent des conceptions différentes du rapport du "Moi" à la responsabilité morale et à l'ordre social. Ensuite, un axe qui met en évidence des manières différentes de se représenter les rapports de l'individu à la collectivité. Le croisement de ces deux premiers axes a permis de montrer qu'ils recouvraient une troisième opposition, plus politique celle là, passant entre "le conservatisme et la démocratie sociale"³⁹.

Alors que les conservateurs ont une conception rétributive de la peine qui doit permettre de purifier l'ordre social qui préexiste aux hommes, les libéraux voient dans la peine le moyen d'accroître l'efficacité de la force du travail.

37. *Ibid.* p. 4221.

38. *Ibid.*

39. Lascoumes (P.), Poncela (P.), Lenoël (P.), *Au nom de l'ordre. Une histoire politique du Code pénal*, Paris, Hachette 1989, pp. 287 et ss.

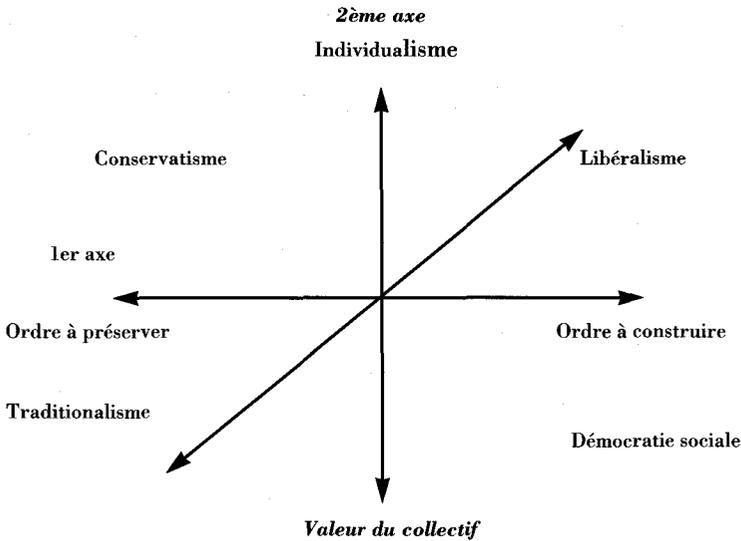


Figure 1 - source : Lascoumes (P.) et alii, *Au nom de l'ordre. Une histoire politique du code pénal*, Paris, Hachette, 1989, pp. 287-288.

Les traditionalistes défendent une conception de la répression pénale centrée sur la défense des solidarités traditionnelles⁴⁰ ; ils "s'attachent surtout à la défense des valeurs rurales et des statuts sociaux"⁴¹. Les démocrates sociaux ont une conception "progressiste" de la répression pénale ; la peine doit, pour eux, être individualisée, et mise au service du redressement du coupable, qui est toujours la victime des inégalités sociales et dans la personne duquel on peut placer l'espoir d'une rédemption.

Le débat relatif à la sûreté de l'État n'a pas exactement la même structure ; on retrouve certains clivages traditionnels, qui sont cependant agencés de manière particulière en raison des enjeux du maintien de l'ordre politique et social. Il faut cependant éviter d'exagérer l'opposition du "général" avec le "particulier" car, si le droit pénal spécial de la sûreté de l'État vise explicitement la défense du politique, le droit pénal général est un droit régalien et centré, de ce simple fait, sur la défense d'intérêts publics :

40. À l'occasion du débat sur le Livre II (dispositions relatives aux atteintes contre les personnes), on peut appeler conservateurs les parlementaires qui ont entrepris de criminaliser l'empoisonnement, ou de réintroduire l'infraction pénale d'auto-avortement au nom du droit à la vie.

41. Lascoumes (P.) et alii, *op. cit.*, p. 289.

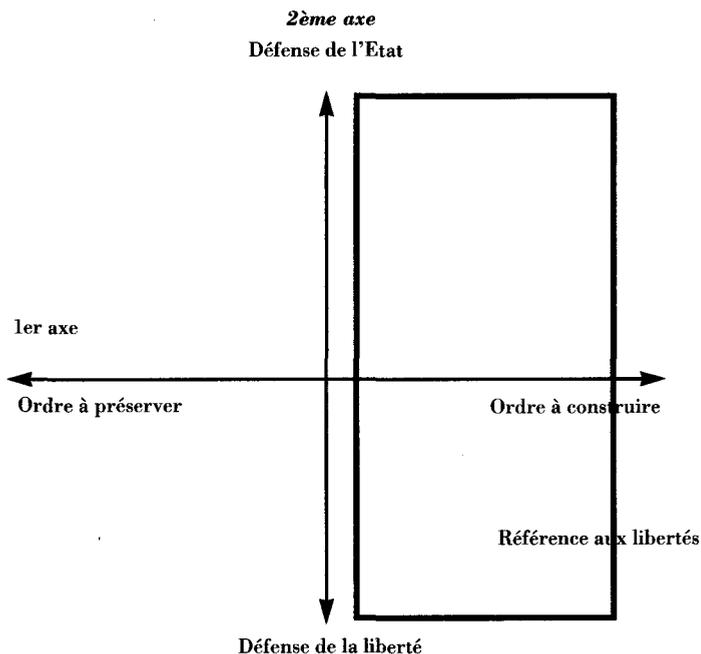


Figure 2 - Libre adaptation de la synthèse établie par Lascoumes (P.) et alii, *op. cit.*

La configuration originale de la controverse tient à un double phénomène. D'abord, il n'y a pas à proprement parler d'oppositions dans l'argumentaire des protagonistes, qui se placent d'emblée sur le terrain de la protection de la sûreté de l'État ; en d'autres termes, ils accèdent tous à l'idée que l'État en général et le politique en particulier doivent se défendre, c'est-à-dire se doter d'armes efficaces pour réagir contre les désordres politiques et les atteintes aux intérêts de la Nation. Ensuite, les débats reposent sur un puissant consensus qui révèle la singularité des processus ayant pour objet la lutte contre les désordres politiques.

II - CONSENSUS POLITIQUE ET RÉPRESSION PÉNALE DES DÉSORDRES POLITIQUES

La criminalisation des atteintes violentes à l'ordre politique requiert des protagonistes de la décision d'incrimination l'adhésion à un accord de base sur la nécessité de neutraliser les désordres politiques. Cette exigence tient d'abord à la nécessité de manifester que la répression politique est exceptionnelle en démocratie : les parlementaires doivent montrer dans les processus

ayant pour objet la répression de la violence politique, qu'ils agissent en qualité de représentants légitimes de la nation ; la fiction de "la représentation" et la rhétorique de l'intérêt national sont convoquées pour légitimer la criminalisation des désordres politiques. Cette exigence trahit ensuite la conscience qu'ont les acteurs politiques de la nécessité de préserver la part d'arbitraire qui est intimement liée à l'existence d'une instance politique de régulation sociale. Il y a, malgré l'opposition entre les parlementaires sur des aspects essentiels de la stratégie pénale, un accord de base sur le principe d'une réaction exceptionnelle contre les délinquants politiques.

Comme on le voit dans le débat anticasseurs, les différents intervenants par-delà leur affiliation politique, adhèrent à la même représentation de l'ordre politique légitime. Ils défendent l'"ordre" ou célèbrent les "libertés", mais s'accordent tous autour d'une image de la sphère politique officielle caractérisée par la présence d'acteurs dotés d'un profil particulier, et le recours à des moyens d'action considérés comme légitimes. L'espace politique légitime est d'abord un "espace pacifié", duquel sont expurgés la violence et le recours à la force, puisque la démocratie représentative est l'héritière des conquêtes de la civilisation sur la barbarie : dans cet espace pacifié, "*une manifestation, même autorisée, devient illicite lorsque des violences s'en emparent*"⁴². Mais cet espace que les parlementaires décrivent est aussi la matérialisation d'une "manière d'être" : l'entrée dans le champ politique suppose des compétiteurs l'acceptation de la "République" et de ses codes ; le "devoir être républicain" doit être intériorisé et accepté par les acteurs politiques pour lesquels il doit devenir une véritable éthique. Dans ce système de représentation consensuel, la violence est dépeinte comme une "*abjection*" ; c'est un "*chancre*" qui, polarisant le rejet, "*fait horreur au peuple français*"⁴³ et doit être extirpé de l'univers des pratiques sociales et politiques. Puisque la "*vieille nation qu'est la France [en] a une sorte de répulsion viscérale*"⁴⁴, il incombe au législateur d'en rendre l'occurrence en politique illicite et illégitime. L'image du temps, la référence à l'histoire et aux traditions qui s'ancrent et se sédimentent dans la mémoire collective, la métaphore du "dégoût" ou du "rejet" sont convoquées pour illustrer l'opposition fondamentale que les locuteurs souhaitent établir entre le domaine du "légitime" (la démocratie - la République - la civilité) et l'illicite (la violence). Souvent, la dénonciation de la violence des groupes révolutionnaires se transforme en narration de la stratégie des groupes qu'il s'agit de condamner : "*La démocratie ne saurait admettre que des groupes armés de bâtons ou de barres de fer, détruisent pour détruire, sabotent pour nuire et n'agissent que pour dégrader et pour agresser [...]. La démocratie ne saurait admettre que, grâce à la tactique de la guérilla, à la méthode des coups de mains, à la solidarité dans l'anonymat, les coupables puissent échapper aux sanctions*"⁴⁵. La seule manière de s'expri-

42. Claudius-Petit (E.), in *J.O. Assemblée nationale*, 2ème séance du 29 avril 1970, p. 1381.

43. Pléven (R.), in *J.O. Assemblée nationale*, 2ème séance du 29 avril 1970, p. 1383.

44. *Ibid.*

45. Sabatier (G.), in *J.O. Assemblée nationale, ibid.*, p. 1391.

mer en République est de le faire dans le cadre des institutions et en respectant les codes qu'elles définissent : il n'y a pas de dialogue social ni de dialogue politique en dehors des institutions et en leur sein, aucun mode d'expression fondé sur la violence n'est légitime ; dès lors, "protéger les casseurs, c'est mettre la démocratie en péril"⁴⁶ ; de même pense-t-on à gauche, "nous condamnons les violences et les actes stupides des casseurs"⁴⁷ ; au risque de paraître redondants dans leurs interventions, les orateurs de gauche martèlent leur condamnation de la violence en politique : "J'ai le droit de dire en tant que Président du groupe socialiste, qu'en ce qui nous concerne, nous avons toujours été opposés à la violence [...], et que notre seul désir est de convaincre nos concitoyens par la persuasion [...]. Nous socialistes [j'y insiste] sommes ennemis de la violence et partisans de l'explication et de la persuasion. Nous considérons que l'arme décisive est le bulletin de vote"⁴⁸ ; "Je dois dire tout de suite au nom de mes amis radicaux, que nous sommes d'accord pour considérer qu'aucun gouvernement ne peut admettre que des commandos maoïstes, gauchistes ou extrémistes de droite empêchent, par la violence, certains établissements publics de fonctionner, dégradent les bâtiments, saccagent le matériel [...]. Tout gouvernement a le droit et le devoir d'agir pour réprimer de tels abus"⁴⁹.

L'espace politique légitime c'est donc aussi un champ préservé des extrémismes. Le discours sur les formes de l'action politique en République est forcément un discours de différenciation de deux types d'acteurs : les acteurs politiques légitimes et ceux qui contestent la démocratie parlementaire. Différencier, c'est affirmer la vocation à la légitimité des organisations dotées d'une représentation parlementaire, en contestant les prétentions à la légitimité des formations qui, opérant sur le mode de la violence contestataire, refusent d'adhérer au jeu politique légitime. C'est de toute façon célébrer la supériorité de la "démocratie libérale" sur les totalitarismes, dont les pratiques gauchistes seraient le signe : les exactions, qu'elles "soient le fait d'extrémistes de droite ou d'extrémistes de gauche, sont caractéristiques de tous les fascismes [...]. Or le vrai libéralisme [...] ne consiste pas seulement à respecter les libertés publiques. Il impose aussi le devoir impérieux de les faire respecter par tous"⁵⁰. L'espace politique légitime s'arrête là où commencent les extrêmes. Tout se passe comme si sur l'échiquier politique, seuls avaient droit de cité, les organisations agissant conformément aux codes politiques de la démocratie libérale. Les différents intervenants activent parfois des solidarités transversales entre eux, pour rendre la transaction plus lisible ; on le voit par exemple dans le discours du Premier ministre lors de la première lecture du projet de loi au Sénat : "le Gouvernement a le devoir impérieux de

46. Boudet (R.), in *J.O. Assemblée nationale*, prec cit., p. 1407.

47. Le Bellegou (E.), in *J.O. Assemblée nationale*, *ibid.*

48. Defferre (G.), in *J.O. Assemblée nationale*, 2ème séance du 29 avril 1970, p. 1392-1394.

49. Massot (M.), in *J.O. Assemblée nationale*, 3ème séance du 29 avril 1970, p. 1412.

50. Pléven (R.), *op. cit.*, p. 1388.

*défendre les libertés publiques et la sécurité des citoyens. Ma présence au Sénat, où j'ai le plaisir de retrouver des hommes que j'ai connu au temps de la lutte clandestine pour ces libertés, témoigne de l'importance que le Gouvernement attache à ce projet. Elle témoigne aussi que nous sommes les mêmes hommes, qui, il y a vingt-cinq ans surent les défendre et nous les défendons encore sans en excepter aucune*⁵¹. Le souvenir des luttes contre l'occupant et la mémoire des solidarités tissées dans la résistance sont invoqués pour symboliser une conception républicaine de la défense de la légalité.

Ce faisant, les intervenants s'accordent sur le principe d'un "savoir-faire militant" acceptable en démocratie : ils mettent en forme une échelle de conduites pour les militants politiques et syndicaux et réaffirment la nécessaire pacification des manifestations politiques. Manifester pacifiquement en démocratie c'est se conformer à une attitude précise : *"préparer la manifestation pour qu'elle se déroule dans le calme, suivant un itinéraire préalablement arrêté, notifié aux autorités et sous le contrôle et la surveillance d'un service d'ordre syndical, qui élimine le risque de provocation"*⁵². Une manifestation violente n'est pas tolérable car elle s'écarte de l'échelle des conduites admises en démocratie ; mais elle devient surtout illégal et doit tomber sous le coup de la sanction pénale.

Par delà leurs divergences idéologiques, les acteurs du traitement parlementaire du Livre IV du Nouveau code pénal considèrent aussi comme une nécessité supérieure l'institution de dispositions pénales spéciales pour assurer efficacement la protection des institutions étatiques, et par leur biais, l'ordre politique tout entier. Ces transactions traversent les clivages politiques ; les observateurs⁵³ ont d'ailleurs été surpris du changement d'attitude des socialistes à l'égard du terrorisme : le rapporteur déclarait le débat "ouvert" sur cette question à la lumière des lois de 1986 et de la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation sur les actes de terrorisme. Pour tous les intervenants, la protection de l'ordre politique doit être assurée malgré les clivages idéologiques :

*"Un de nos objectifs communs qui nous rassemble tous ici par-delà nos désaccords, est de garantir à nos concitoyens une jouissance pleine et entière de leurs droits"*⁵⁴.

*"Ce qui est fondamental c'est la volonté non seulement exprimée en paroles, mais traduite dans les textes, de sauvegarder les intérêts fondamentaux de l'État. Même si l'on change les titres ou les termes, l'essentiel est de manifester notre attachement à la République et à la forme républicaine des institutions"*⁵⁵.

51. Chaban-Delmas (J.), in *J.O. Sénat*, séance du 21 mai 1970, p. 460.

52. Pléven (R.), *op. cit.*, p. 1388.

53. *Actualité politique économique et sociale*, "La vie du parlement. Code pénal : Le PS évolue en matière de terrorisme", pp. 138-139.

54. Sapin (M.), in *J.O. Débats parlementaires*, Assemblée nationale, 1ère séance 7 octobre 1991, p. 4207.

55. Sapin (M.), *Ibid.* p. 4220.

Il existe un intérêt commun à tous les protagonistes irréductibles aux préoccupations contingentes de la lutte politique : garantir la continuité de l'État, et à travers elle, la pérennité de la représentation politique. Dans tous les débats intéressant la sûreté de l'État, la structure de la joute est parfaitement identique : oppositions feutrées autour de thèmes récurrents : "République", "État", "Ordre", "libertés" ; consensus plus politique sur l'opportunité d'incriminations ou de mécanismes nouveaux de réaction pénale.

A l'occasion des processus politiques qui ont pour objet la criminalisation de conduites politiques non conventionnelles, se construit en définitive une représentation particulière de l'ordre et de l'activité politiques en République. Le maintien de l'ordre devient le moyen de légitimer l'incrimination de certaines attitudes par ceux qui désirent limiter l'accès du champ politique à certains acteurs ou à certaines organisations.